





**XLIX Legislatura**

**DIVISIÓN PROCESADORA DE DOCUMENTOS**

**Nº 343 de 2021**

---

| | |
|---|---|
| Carpeta Nº 2582 de 2017 y S/C | Comisión Especial con fines legislativos para estudiar el financiamiento de la democracia |

---

PARTIDOS POLÍTICOS

Modificaciones a la Ley Nº 18.485, de 11 de mayo de 2009, normas complementarias y concordantes

CÁMARA URUGUAYA DE TELEVISIÓN POR ABONADOS (CUTA)

PROFESOR ADOLFO GARCÉ

Versión taquigráfica de la reunión realizada
el día 11 de febrero de 2021

(Sin corregir)

| | |
|---|---|
| Preside: | Señor Representante Juan Martín Rodríguez Da Costa Leites (Presidente). |
| Miembros: | Señores Representantes Daniel Caggiani, Felipe Carballo, Cristina Lustemberg, Daniel Peña, Álvaro Perrone, Iván Posada, Álvaro Rodriguez Hunter, Conrado Rodríguez, Mariano Tucci, Carlos Varela Nestier, César Vega y Álvaro Viviano. |
| Delegados de Sector: | Señor Representante Gustavo Olmos. |
| Invitados: | Por la Cámara Uruguaya de Televisión por Abonados; señores Washington Melo, Presidente y doctor Juan Orticochea, asesor letrado.<br><br>Profesor Adolfo Garcé. |
| Secretario: | Señor Guillermo Geronés. |
| Prosecretario: | Señor Héctor Amegeiras. |

**SEÑOR PRESIDENTE (Juan Martín Rodríguez).-** Habiendo número, está abierta la reunión.

La Comisión Especial con Fines Legislativos para Estudiar el Financiamiento de la Democracia tiene el gusto de recibir a una delegación de la Cámara Uruguaya de Televisión por Abonados (CUTA), integrada por su presidente, señor Washington Melo, y por el asesor legal, doctor Juan Orticochea.

Como les fuera informado por parte de Secretaría, esta Comisión se conformó en el mes de julio del pasado año. Está trabajando sobre la base de un proyecto que tuvo media sanción en la Legislatura pasada para implementar modificaciones al sistema de financiamiento de los partidos políticos. En esta ocasión, le hemos dado un nombre un poco más abarcativo: financiamiento de la democracia. En su momento, entendimos pertinente la invitación a la Cámara Uruguaya de Televisión por Abonados, a los efectos de conocer su rol y su participación en las campañas electorales en las que, por supuesto, el recurso destinado a la televisión y a los medios de comunicación en su conjunto es un factor muy importante. Por lo tanto, entendíamos que debíamos hacer partícipes a todos aquellos actores que, de una u otra forma, se pudieran ver afectados por cualquier modificación que llegara a trastocar la legislación vigente.

Les agradecemos doblemente, ya que han comparecido a esta altura del año. Entendimos oportuno comenzar en el mes de febrero para avanzar lo más posible en el correr de estos próximos meses.

**SEÑOR MELO (Washington).-** Los agradecidos somos nosotros por habernos convocado. Además, somos quienes pedimos que nos escuchen, por lo que agradecemos mucho la deferencia en invitarnos.

A nivel de la directiva y con el asesoramiento del doctor Orticochea, estuvimos analizando el tenor de lo que se está discutiendo y, si me permiten, haré una pequeña presentación en tres partes: una con nuestros antecedentes, en cuanto al rol que tenemos como medio de comunicación en lo que respecta a toda la publicidad electoral; otra para situarnos en lo que significa el interior como mercado, con grandes diferencias respecto a la capital como mercado publicitario en general y, en particular también en el tema político, y para finalizar el doctor Orticochea, desde el punto de vista jurídico, podrá contribuir con alguna visión que tenemos desde la Cámara.

Nuestra Cámara hoy nuclea a ochenta y una empresas de televisión para abonados exclusivamente del interior. En su enorme mayoría, son pymes y, en algunos casos, empresas familiares en localidades muy pequeñas. Las empresas socias de la Cámara

están en ciudades capitales del interior, en ciudades secundarias y en pueblos muy pequeños y algunas, además, pueden complementar el área de servicio de cable por medio de sistemas radioeléctricos, con lo que cubrimos una parte importante de las zonas rurales.

Respecto a la que planteaba, tenemos un doble rol. Somos empresas que compramos contenido, le agregamos un valor y lo revendemos -es una actividad comercial prácticamente como cualquier otra-, pero esa licencia que nos da el Estado, intrínsecamente, nos da también la posibilidad y la responsabilidad de ser medios de comunicación. Cada una de las empresas, tiene un canal local. En algunos casos, hay empresas que tienen más de una localidad y pueden llegar a tener más de un canal local.

Los señores diputados, que recorren el interior, en localidades muy pequeñas se han encontrado con que hay un canal de televisión que es de los cables.

Históricamente, nos financiamos por el medio local, el pequeño comercio que hay en el interior, dependiendo de dónde estamos situados. Cuánto más pequeña es la localidad, más pequeño es el mercado potencial que tenemos. Esta es una diferencia muy importante con la capital. Cualquier medio de la capital, cubriendo solamente Montevideo, nuclea a la mitad de la población; o sea que su mercado es la mitad de la población del país. Y nosotros, dependiendo de dónde tengamos el área de servicio asignada, podemos llegar a tener unos pocos cientos de personas en algunas localidades pequeñas y un par de miles en alguna ciudad capital.

Como decía, nuestros medios de comunicación se financian con el apoyo de las empresas de los cables y también con la pequeña empresa que hace publicidad localmente. Es bueno decir -porque es un reconocimiento que hacemos y es una realidad- que el apoyo de las intendencias en el interior del país es muy importante para los medios en general y, en particular, para los medios de televisión para abonados.

Históricamente, nunca recibimos de parte de la publicidad estatal alguna participación como medios. Me estoy refiriendo, exclusivamente, a la televisión para abonados. Por lo tanto, vimos como algo muy bueno -y, si se quiere, hasta de justicia- este reciente artículo que se aprobó en la Ley de Presupuesto, por el cual se destina un porcentaje de la publicidad estatal -un 20 % del Estado y un 10 % de aquellas empresas que están en competencia- hacia el interior.

Quiero ser bien práctico en esto que se está discutiendo. En el interior, durante las campañas políticas, hemos tenido algunas experiencias en cuanto a conceder espacio a los partidos. El conocimiento que tenemos de los políticos es porque somos todos

vecinos; los políticos locales también son nuestros clientes. Salvo alguna publicidad específica que nos contratan en algún espacio con precios bastante irrisorios, todos los partidos políticos tienen cabida de forma gratuita en los medios del interior, ya sea a través de las entrevistas en informativos o de algo muy importante que sucede durante las campañas políticas: se generan programas periodísticos a los que concurren todos los candidatos de los distintos niveles de gobierno.

Tengo experiencias muy cercanas desde que se comenzó con el tercer nivel de gobierno de los alcaldes. Recuerdo que en la localidad donde estoy había como cuarenta y dos candidatos a alcalde para la ciudad de Libertad -o sea que eso hace honor a su nombre- y nosotros en los canales concedimos durante un tiempo un espacio a cada partido. Y el día previo a la veda electoral, cada uno de los candidatos a alcalde tuvo cinco minutos para hacer su propuesta y toda la población local lo pudo escuchar. Esa experiencia fue muy fructífera. Esta otra elección la repetimos. Lo menciono como un ejemplo. La publicidad electoral en el interior, si bien como dije anteriormente es un período en el que las pequeñas empresas de los medios chicos pueden hacer una zafra -no lo vamos a negar-, se trata de montos muy pequeños y es mucho mayor lo que concedemos gratuitamente que lo que realmente se cobra.

Queremos hacer una propuesta respecto a esto, siendo prácticos -tal vez sea una de las características del interior-, ligando lo que dije con respecto al artículo del último presupuesto que destina un porcentaje de la publicidad estatal al interior, si bien aún no está reglamentado y me imagino que alguna parte va a tener que ver con el tamaño del medio, con algún tipo de *rating* o de medición. Nos gustaría proponerles, sin que sea una idea elaborada ni final, aprovechando esta instancia en la que se destina por ley un porcentaje al interior, un pequeño incremento a ese porcentaje y que se destine al medio como un ingreso fijo, según su tamaño -se pueden hacer dos o tres categorías-, siendo la contrapartida de la publicidad electoral. Hay una discusión acerca de si alguien tiene la obligación de realizar alguna tarea sin contrapartida; esa discusión se ha dado. Nosotros entendemos que de esa forma simplemente lo que hay que hacer es reorganizar un gasto que ya tiene el Estado con su publicidad estatal, no siendo una dádiva al medio, sino una contrapartida, como tiene obligación de aplicar, según lo que indica la ley; me refiero a un porcentaje de tiempo de publicidad electoral gratuita hacia los partidos políticos.

Básicamente esa es la idea, sin elaborar. Si los señores diputados lo entienden pertinente, podemos trabajar un poco más y hacer alguna propuesta en concreto, pero creo que conceptualmente este es el planteo que hace la Cámara, sin dejar de mencionar

que nosotros, como institución, como Cámara, y también como empresas de televisión para abonados, estamos siempre abiertos y dispuestos a colaborar. Además, desde la Cámara tenemos un mandato estatutario de contribuir con todos aquellos aspectos que refieran al fortalecimiento de la democracia.

Estamos abiertos a las propuestas y a las ideas que ustedes entiendan en ese afán de cumplir estatutariamente, pero además lo hacemos con gusto, porque nos consideramos demócratas y estamos para apoyar.

**SEÑOR ORTICOCHEA (Juan).-** Complementando lo que decía el señor Melo y llevándolo al terreno del proyecto que estuvimos analizando, básicamente se refiere al artículo 13 del proyecto, que habla de la publicidad electoral.

En ese aspecto, ha habido posiciones doctrinarias y de la Suprema Corte de Justicia que entienden que podría haber una suerte de expropiación impropia -le llama la doctrina- porque, en definitiva, no se expropia el medio, pero se sufre un daño por dejar de percibir una suma de dinero por esa publicidad. Entonces, entendemos que es buena esta solución que propone el señor Melo de que haya una contrapartida previa y establecida que se tome de la publicidad estatal destinada a indemnizar o a compensar -como dice la Constitución, una compensación justa y previa- a ese tiempo que los medios de comunicación deben destinar gratuitamente para los partidos políticos.

En definitiva, lo que proponemos es que el Estado sea el que pague esa justa y previa compensación, que después utilizarán los partidos políticos en la forma que determine la ley o la reglamentación. Creemos que es una buena oportunidad, porque la reglamentación va a tener que disponer cómo se va a repartir ese 20 % o ese 10 % entre los distintos medios y sería una solución bastante práctica.

Esto es lo que propone el señor Melo con respecto al terreno jurídico.

Por otra parte, no me gustaría dejar de mencionar que el artículo 22 nos preocupó un poco, en la medida en que vemos que puede significar una carga para el medio de comunicación. El artículo 22 establece que puede haber una sanción, no solo para el partido político, sino también para el medio de comunicación por una publicidad que se emita.

Entendemos que es una carga para el medio de comunicación y además nos pondría en calidad de juez de la propaganda o la publicidad política que manden los partidos. Ese no debería ser el espíritu. Los medios de comunicación no deberíamos ser los que determinemos si una publicidad va o no. Entendemos que ese artículo debería ser modificado.

Finalmente, me voy a referir al artículo 12 que establece los períodos de veda. En las últimas campañas, vimos que hubo desfases entre los medios de comunicación tradicionales y los de internet, como Twitter. Entendemos que, al día de hoy, no se justifica que haya una diferencia que limite a los medios tradicionales y no a los nuevos medios de comunicación. Más allá de que no es una preocupación demasiado grande, sería una buena oportunidad para entender sobre ese tema.

**SEÑOR PRESIDENTE.-** Agradecemos la presencia e información brindada por el señor Melo y por el doctor Orticochea.

Una vez que afinemos los textos, compartiremos con ustedes -de manera presencial o electrónica- algunos de los avances para recibir los comentarios que deseen hacernos.

(Se retira de sala la delegación de la Cámara Uruguaya de Televisión por Abonados)

(Ingresa a sala el profesor Adolfo Garcé)

——Damos la bienvenida al profesor Adolfo Garcé y le agradecemos su comparecencia. Le pedimos disculpas, ya que teníamos previsto que concurriera a la Comisión en el mes de diciembre. De hecho, iba a ser la última sesión del año, pero coincidió con el tratamiento del proyecto que reglamentaba los artículos 37 y 38 de la Constitución. El profesor supo entender los tiempos que vivíamos y, amablemente, accedió a concurrir a la primera sesión de este año. Por lo tanto, corresponde hacer el agradecimiento en primer lugar.

Tal como ya se lo hizo saber Secretaría -y también lo conversamos telefónicamente- el propósito de esta Comisión que se conformó en julio del año pasado, es rever los criterios que tiene la legislación de nuestro país en materia de financiamiento de los partidos políticos. El nombre de esta Comisión fue más abarcativo, ya que refiere al financiamiento de la democracia. La intención se basa en el proyecto que tuvo media sanción en la Legislatura pasada y también en una serie de aportes realizados por otros legisladores oportunamente. Quisimos aprovechar que contamos con un tiempo prudencial, lejano al próximo ciclo electoral, lo que siempre puede entorpecer debates en esta materia.

El plazo fijado inicialmente para el trabajo de esta Comisión era de seis meses, y vencían los primeros días de enero; en el mes de diciembre se extendió hasta el 30 de junio, así que continuaremos trabajando durante los meses que restan. Por esa razón, entendimos que debíamos empezar cuanto antes y no esperamos hasta marzo.

**SEÑOR GARCÉ (Adolfo).-** Muchísimas gracias; el placer es mío. El agradecimiento más sentido por la invitación, que es un honor y una gran responsabilidad; debo empezar diciéndolo.

Yo no soy un experto en el tema. Me han precedido varios colegas que saben más que yo de este asunto. De todas maneras, me interesa mucho todo lo relacionado con la calidad de la democracia. Además -siempre lo decimos y hay que repetirlo-, es una obligación de todos los universitarios comparecer cuando nos hacen el honor de convocarnos para conversar sobre temas de interés común, tan importantes como este.

Me alegra mucho saber que se ha retomado la discusión sobre el financiamiento de la democracia y de los partidos. Esto tiene muchos años en el Parlamento y me congratula saber que lo han retomado, que esta legislatura está trabajando y que han tomado como antecedente lo hecho anteriormente, como debe ser; en la legislatura anterior se hizo un esfuerzo muy destacable para avanzar en este tema, esfuerzo que tiene que ser reconocido, como lo está siendo.

En 2015, cuando organizamos aquella actividad entre el Instituto de Ciencia Política y la Cámara de Representantes, en ocasión de los treinta años de recuperación de la democracia, estuvo en esta Casa Adam Przeworski, un grande de la ciencia política contemporánea, probablemente el mayor experto en los sistemas democráticos y sus desafíos. Para él, el principal problema de las democracias contemporáneas es cómo ingresa el dinero a la política. No es un problema de segundo o tercer rango, sino el principal. Podemos discutir si es el primero, el segundo o el tercero, pero en todo caso es un problema mayúsculo. Siempre recuerdo, de los tiempos en que hacíamos opinión pública con mi colega Daniel Chasquetti en Grupo Radar, que para la opinión pública de entonces -y esto sigue siendo cierto ahora- no había atributo más importante que el de la honestidad; nada le exige tan intensamente el ciudadano a los políticos como la honestidad. Entonces, todo lo que tiene que ver con el dinero en la política es crucial en términos de legitimidad democrática.

Creo que no se puede discutir sobre nada en política, y mucho menos sobre normas, sin tener claro cuáles son los principios orientadores, qué principios se van a tomar en cuenta para dar una discusión normativa.

En esta discusión, distingo tres principios muy importantes que no hay que perder de vista jamás cuando se está legislando: el ideal de la igualdad, sobre el que reposa la democracia, que consiste en que todos seamos iguales y que la voz de cada uno de

nosotros pese lo mismo en las decisiones públicas; el de la transparencia, que tiene que ver con lo que decía hace un rato, que nada valora tanto la opinión pública como la honestidad; y el del necesario fortalecimiento de los partidos. Uruguay puede dar cátedra en el mundo acerca de la conexión causal entre partidos políticos fuertes y democracias como la gente.

Para terminar con esta introducción, voy a hacer una aclaración. Soy de los que piensan que en la política, como en cualquier otro orden de la vida, conviene ir de a poco. Cuando comente el proyecto sobre el que ustedes ya trabajaron, y han vuelto a trabajar, voy a tratar de distinguir dos planos: el plano del ideal, porque en el futuro hay que ir lo más a fondo posible en el financiamiento de los partidos, y el plano del ideal posible, o sea, lo que se puede ir haciendo ahora en el estado actual de las cosas, en el estadio actual de desarrollo institucional del Uruguay. Hay que tener en cuenta el ideal y lo posible, los dos niveles; no se puede perder de vista a ninguno de los dos. Dicho esto, lo primero que voy a hacer es compartir una opinión general sobre el proyecto de la legislatura anterior. Luego, voy a discutir los asuntos que identifico como más polémicos, y me voy a pronunciar sobre algunos, y para terminar haré algunas sugerencias mínimas. Podríamos, inclusive, profundizar en la discusión un poco más.

Considero que el proyecto de la legislatura anterior contiene avances importantes, y por eso me da gusto que lo hayan tomado como punto de partida para lo que están haciendo y para lo que se proponen.

En primer lugar, me parece bastante claro que se mejora la redacción y se actualizan artículos, y voy a mencionar cuatro.

Primero: en ese proyecto, se desarrolla todo lo referido a contribuciones especiales de quienes ocupan cargos políticos en representación de los partidos. Segundo: se incluye explícitamente a los precandidatos a la Presidencia en la exigencia de rendición de cuentas del artículo 19 y se corrige una omisión.

Tercero: se actualiza la contabilidad de los aportes al establecer que las donaciones deberán hacerse mediante transacciones por medio de pago electrónico y no por depósito bancario; esto tiene que ver con el progreso de los sistemas de transacciones y de la contabilidad realizados en el Uruguay en los últimos tiempos.

Cuarto: se establecen límites precisos al monto de las donaciones en función del cargo electivo. Estos puntos son los que identifiqué como mejoras en la redacción de algunos artículos preexistentes.

Además, se incorporan al menos dos cambios sustantivos en aspectos que me parecen de la mayor importancia. Por un lado, la publicidad gratuita en los medios; es un gran avance que nos coloca en línea con buenas prácticas internacionales. Por otro, se incorpora el fortalecimiento de control de la contabilidad de los partidos, cuando se habla de que el Tribunal de Cuentas participe colaborando y complementando el papel de la Corte Electoral. El control de la contabilidad de ingresos y egresos de los partidos es uno de los temas centrales y a este punto voy a referirme más adelante.

Paso a otro asunto que considero uno de los grandes temas en discusión, discutible o a seguir discutiendo, y voy a arriesgar algunas opiniones. En lo que tiene que ver con las mujeres, el proyecto establece incentivos a la participación política de la mujer. Está claro que este es un tema polémico. En este aspecto, estoy de acuerdo con el espíritu del proyecto, porque creo que hay que seguir por todos los medios favoreciendo la participación política de la mujer, como viene haciendo este país desde hace unos cuantos años.

Con relación a las donaciones, acá está planteada la discusión sobre si puede ser de personas físicas o personas jurídicas. El proyecto del 2017 limita las donaciones de privados a personas físicas, y en este punto voy a ir a mi discusión entre lo ideal y lo posible. En el plano de lo ideal, estoy completamente de acuerdo, porque creo que hay que ir a que sean las personas físicas las que financien los partidos y la política, y no las personas jurídicas. No es lo mismo una empresa que una persona o una empresa grande que una empresa chica; cuando personas jurídicas pueden financiar la política, se afecta el principio de igualdad. En el mediano o largo plazo hay que avanzar hacia eso, pero no sé si en este momento, como sistema democrático, estamos en condiciones de dar ese paso. No estoy muy seguro de que estemos en condiciones de hacerlo desde el punto de vista administrativo, porque yendo al control, ¿cómo hacemos, con la debilidad que tienen las instituciones que controlan la contabilidad de los partidos, para evitar que las empresas contribuyan al financiamiento de la política? ¿Cómo evitamos que haya trampas con los controles existentes, que se vienen desarrollando pero que todavía no tienen la potencia que deberían tener y que algún día tendrán? Entonces, en este momento, ya que no se puede impedir que haya donaciones de empresas que entren por

vías no controladas, yo preferiría autorizarlas y que quede la debida constancia de cuáles son las empresas, cuáles son las personas jurídicas que están aportando y para quién están aportando. Hoy prefiero eso, en la perspectiva de algún día poder ir a un sistema más igualitario.

También está lo que tiene que ver con las donaciones anónimas. La ley permite pequeñas donaciones, y el proyecto propone prohibirlas. Tengo la impresión de que podemos intentar prohibir estas donaciones anónimas en nombre de la transparencia porque, como mencioné, la igualdad, la transparencia y el fortalecimiento de los partidos son los tres pilares en términos de valores sobre los que debería asentarse un proyecto de financiamiento de la política.

En cuanto al monto máximo del financiamiento permanente, el proyecto disminuye las donaciones de 300.000 a 100.000 unidades indexadas. Confieso que esto me llamó un poco la atención; no conozco la discusión que hay por detrás y me pregunto si este punto no conspira contra el otro gran ideal, el otro gran pilar normativo que es el del fortalecimiento de los partidos. Los partidos no solamente deben tener plata para hacer campaña, sino para su funcionamiento permanente. Pienso en las fundaciones, en la capacitación, en la necesidad de formación de recursos humanos y de becas; pienso en todas las actividades y en todo lo que cuesta sostener partidos fuertes funcionando todo el tiempo. Entonces, esta disminución me llama la atención y me pregunto si es necesario disminuir el monto máximo de financiamiento permanente.

Con respecto a la publicidad estatal, otro asunto muy polémico, me pregunto si no debería ser más estricta todavía la limitación. Se la prohíbe durante los períodos electorales, y en el proyecto no encontré una definición de período electoral suficientemente clara. Habría que discutir mucho más a fondo cómo evitar que la publicidad de los entes sea propaganda electoral encubierta, una piedra con la que tropieza sistemáticamente la democracia uruguaya desde hace mucho tiempo. La Corte Electoral debería poder recibir denuncias sobre abusos de la publicidad de los entes, aunque sé que esto ya forma parte de la discusión política.

La publicidad gratuita es otro tema súper polémico. Prefiero la que formula el proyecto a la establecida en la ley de medios posterior. No es lo mejor tratar a todos los partidos por igual, es cierto; hay que favorecer a los partidos establecidos y no hay que dar demasiadas ventajas al partido en el poder en ningún caso. Esa formulación del 45 %

por igual, 50 % en función de la votación anterior y 5% para los nuevos no me parece tan mal. Me parece bastante peor la del 20 % por igual y 80 % en función de los votos. Sobre este tema también superpolémico se pronunció en su momento la Suprema Corte de Justicia.

Las campañas de información son otro asunto bien polémico que genera enormes dudas. Están exceptuadas de la limitación anterior y suelen tener un inconfundible aroma a propaganda de gobierno; por lo tanto, suelen incorporar sesgos inconvenientes en el funcionamiento de la democracia, en el debate público y en la circulación de la información. La Corte Electoral debería poder recibir denuncias sobre esto también.

En cuanto a la publicidad contratada, me pregunto si no habrá que limitar en todos los casos aún más el plazo para hacer publicidad en los medios. Puede sonar utópico, ¿pero no serán suficientes quince días?

Claro que, por un lado, la publicidad en los medios puede ayudar pero, por otro, cabe preguntarse cuánto efectivamente ayuda al desarrollo de un funcionamiento democrático como el que realmente precisamos de discusión pública con buenos argumentos, de intercambio sereno de información. ¿Cuánto ayuda la publicidad -tal como la hemos visto en las últimas décadas, desde que explotó en la televisión, sobre todo- a que las campañas tengan mejor calidad en términos democráticos? Ustedes saben muchísimo mejor que yo el enorme esfuerzo económico que requiere hacer publicidad en los grandes medios de comunicación. Me pregunto si no habrá que limitar aún más ese plazo.

En cuanto a la publicidad contratada, también estoy muy de acuerdo con que los partidos no negocien directamente con los medios de comunicación; que lo hagan por intermedio de una agencia pública, como se propone en el proyecto; esto tiene que ver con asegurar la igualdad, asegurar que el minuto de televisión cueste lo mismo a todo el mundo, otro tema muy discutido, abordado y estudiado en algún momento por colegas.

En lo que tiene que ver con las cuentas de los partidos, los ingresos y egresos deben tener máxima transparencia, ser de fácil acceso, y figurar en la web de cada partido. La información que tiene que ver con el dinero tiene que ser absolutamente transparente y de fácil acceso.

Otro tema delicadísimo es cómo impedir la violación de los plazos establecidos para iniciar la propaganda en medios. En Uruguay tenemos experiencia de violación de estos plazos. En la última campaña electoral se ha usado mucho en la convocatoria a actos políticos, exceptuada de esta limitación por la legislación vigente con esta finalidad. Acá también debe jugar un papel muy activo la Corte Electoral; deben preverse sanciones. Desde mi punto de vista violar el espíritu de la legislación de esta manera podría ser considerado una falta grave.

Y dejo para el final lo que creo que es más polémico y quizás más importante: qué tipo de diseño institucional construir para controlar las cuentas de los partidos. Se han manejado distintas alternativas; por ejemplo, proponer al Tribunal de Cuentas para que se ocupe de hacer este contralor. El Tribunal de Cuentas es una institución honorable y seguramente potente desde el punto de vista técnico. No conozco los detalles, pero tengo claro que frente a la opinión pública está bastante instalada la idea de que el sistema político tiende a ignorar las recomendaciones del Tribunal de Cuentas. Se vive diciendo que el Tribunal de Cuentas observa y que los gobernantes después reiteran el gasto. Es decir, no parece que frente a la opinión pública el Tribunal de Cuentas tenga toda la autoridad que debería para controlar algo tan importante como las cuentas de los partidos. Entonces, a pesar de que el Tribunal de Cuentas es una institución prestigiosa y con funcionarios muy competentes y honorables, no parece ser la solución más adecuada, dado esta práctica reiterada en los gobiernos, cualquiera sea su signo ideológico.

Entonces, dar esta atribución al Tribunal de Cuentas tal vez sea mal visto por la opinión pública, o sea leído como "otra vez los políticos están haciendo trampa" –entre comillas-, porque los gobiernos le asignan una tarea clave a una institución que ellos mismos generalmente tienden a ignorar o a esquivar. Por eso la solución del Tribunal de Cuentas me llena de dudas.

En el largo plazo creo que la solución ideal es la que planteó mi colega y amigo Daniel Chasquetti: la de la pequeña DGI. Es la solución ideal. ¡Y sí! ¡Claro! Todos sabemos que la DGI hoy por hoy es un aparato muy potente que controla, que hace muy bien su tarea. Hay que crear una DGI, pero no sé si lo podremos hacer ahora; no sé si tenemos energía y dinero como para crear ahora una DGI. Además, ¿cómo sería su gobernanza, y de dónde saldrían los recursos para que haga bien el trabajo técnico y sofisticado que tiene que hacer? Entonces, me pregunto si no habría una solución

intermedia, un paso previo, como desarrollar dentro de la Corte Electoral una oficina técnica potente. Ya algo de esto se hace; me refiero a invertir fuertemente en una oficina dentro de la Corte Electoral con la supervisión de sus ministros, que tienen el apoyo y legitimidad de todo el sistema político, para que haga el trabajo delicadísimo de controlar las cuentas de los partidos. Me parece que hoy esta solución es mucho más viable política y también técnicamente. Creo que puede ser un paso previo para autonomizar completamente en el futuro la institución encargada de hacer estas tareas como, insisto, en algún momento se propuso.

Para terminar con aspectos procedimentales o sugerencias respecto a cómo mejorar aún más esta discusión –quizá pensaron en estos asuntos-, debo decir que hay muchos que merecen investigaciones específicas. Esta Comisión Especial tiene la gentileza de convocarnos y nosotros venimos y compartimos lo mucho o lo poco que podemos saber sobre el tema, pero sobre algunas de estas cosas creo que habría que investigar bastante más a fondo. Por ejemplo, hay fundaciones amigas -pienso en FESU, Konrad Adenauer- que se dedican a cooperar con instituciones públicas para facilitar que se hagan investigaciones para legislar mejor o tomar mejores decisiones. Me pregunto si estas fundaciones -las dos: KAS y FESU- no podrían financiar estudios relámpago. Recién escuché que tienen previsto analizar este proyecto hasta junio. Entonces, mediante estudios relámpago se podría tratar de acceder a información mucho más actualizada sobre lo último que se ha hecho en alguna de las mejores democracias del mundo en relación a este tema. Podrían acudir a investigadores jóvenes, encargarles sendas investigaciones, porque KAS tiene mejor relación con una parte del sistema político y FESU con otra. Podrían hacer investigaciones sobre el mismo asunto en paralelo y, por lo tanto, podría haber una suerte de control mutuo. Creo que ayudaría mucho a despejar dudas sobre cómo funcionan las DGI autónomas en otras partes del mundo, sobre si el Tribunal de Cuentas sí o no, sobre cuáles son las mejores prácticas en materia de donaciones, si personas o empresas, y cómo se hacen, así como sobre la duración de la publicidad paga en medios. Es decir, se obtendría información adicional sobre buena parte de los asuntos que se están discutiendo.

Aclaro -por si no quedó suficientemente claro-, que no soy un experto en el tema y que no me estoy postulando para hacer este trabajo. Reitero: no me estoy postulando para hacer este trabajo, no lo hice nunca y no lo haré, porque no forma parte de mi

experticia. Pero me parece que sería muy bueno aprovechar los recursos de la cooperación existente.

Otra pista para mejorar la discusión -como se lo comentaba a Martín por teléfono a fin de año- es tener en cuenta al secretario general del Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA), Kevin Casas Zamora, un amigo de Uruguay. IDEA es una institución enorme, una especie de usina de ideas que se dedica a temas de democracia e instituciones. La tesis de doctorado de Kevin, abogado y politólogo, fue sobre el financiamiento de la política en Uruguay. Estuvo en el país y lo conocimos hace veinte años en el Instituto de Ciencia Política.

La tesis es de 2003 se llama: *Pagando por la democracia en América Latina: financiamiento político y subsidios estatales para partidos en Costa Rica y Uruguay*. Es un experto en financiamiento. Está en una oficina dirigiendo la institución probablemente más importante vinculada a la democracia en el mundo. También se le podría pedir ayuda a Kevin Casas para que facilite el asesoramiento.

En materia de sugerencias respecto a cómo mejorar la discusión, insisto, aunque suene muy conservador, en que lo mejor suele ser enemigo de lo bueno; no hay que perder de vista que la democracia uruguaya se ha construido de a poco; el progreso en las políticas públicas suele construirse de a poco. Más vale una aproximación gradualista que una aproximación maximalista en un tema tan delicado como este. Diría, citando a un uruguayo muy *crack*, Emanuel Adler que hay que recordar que los órdenes sociales evolucionan pragmáticamente por ensayo y error. Por lo tanto, más vale legislar avanzando un poco, aunque como sistema democrático no estemos absolutamente seguros de que sea la dirección correcta, y no dejar de avanzar, de experimentar. La democracia uruguaya ya lo viene haciendo. Si se cometen errores y omisiones habrá tiempo de corregirlos más adelante. Se trata de avanzar.

Por último -me da un poco de vergüenza decirlo porque es obvio para ustedes, en un tema tan delicado como este y como cualquier otro de carácter institucional-, los consensos entre los bloques políticos de orientaciones diferentes y que pugnan por el poder son absolutamente claves, y claro que se requiere un esfuerzo muy especial de paciencia y de negociación, como ha sido la práctica del Parlamento uruguayo.

**SEÑOR REPRESENTANTE VEGA (César).-** ¿Qué tan meditado tiene el plazo de los quince días? Me resulta más que atractivo, una idea ciento por ciento compartible. ¿Lo citó como una idea con buen respaldo?

**SEÑOR GARCÉ (Adolfo).-** Insisto, no soy un experto en el tema. Sigo la política porque me apasiona. Sigo las campañas porque me divierten muchísimo. Me encanta la publicidad en los medios. Cuando uno se toma en serio esta discusión le llama la atención el enorme esfuerzo económico, la cantidad de recursos volcados, por no decir desperdiciados, en hacer canciones originales y spots llamativos que no sé hasta qué punto nutren la calidad del debate público.

No lo tengo estudiado. Creo que es de las buenas preguntas que podemos hacerle a la evidencia empírica comparada, a las buenas democracias de por ahí. Es de las preguntas que podríamos formularnos si se realizara una investigación supersónica para ver qué están haciendo otras democracias del mundo.

Me da la impresión de que la información disponible sobre financiamiento de los partidos y reglas de campaña no es la más actual. No tenemos acceso a la última información, a lo que hicieron en los últimos cinco o diez años las mejores democracias del mundo.

Creo que da para discutirlo.

**SEÑOR PRESIDENTE.-** La Comisión agradece la presencia del profesor Garcé. Estaremos en permanente contacto; tal vez seamos exitosos en las gestiones y logremos llevar adelante algunas de las ideas planteadas para fomentar y profundizar el debate.

No habiendo más asuntos, se levanta la reunión.

